

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 14-17 de noviembre de 2011

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2011/4-A*
(Español solamente)
26 octubre 2011
ORIGINAL: INGLÉS

POLÍTICA DEL PMA SOBRE REDUCCIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO DE CATÁSTROFES

**Fomentar la seguridad alimentaria y la
capacidad de resistencia**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

* Publicado nuevamente por razones técnicas.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, PS*: Sr. M. Aranda da Silva Tel.: 066513-2988

Jefe, PSC**: Sr. C. Scaramella Tel.: 066513-2009

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias

** Oficina de Coordinación de las Actividades relacionadas con el Cambio Climático y la Reducción del Riesgo de Catástrofes

RESUMEN

“En virtud de nuestros actos, podemos agravar las catástrofes
o reducir su intensidad.”

Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas

La reducción del riesgo de catástrofes es una prioridad fundamental del PMA en vista del gran impacto que causan las catástrofes en las poblaciones vulnerables aquejadas por la inseguridad alimentaria en todo el mundo. En 2010, en más del 50% de los programas del PMA se redujeron los riesgos de catástrofes naturales y sus efectos en la seguridad alimentaria, y se consiguió prestar asistencia a 80 millones de personas, aproximadamente.

La política del PMA sobre reducción del riesgo de catástrofes se centra en el fomento de la capacidad de resistencia y la capacidad en general de las personas, las comunidades y los países más vulnerables, procurando garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y, al mismo tiempo, reducir el riesgo de catástrofes y proteger y mejorar la vida y los medios de subsistencia.

En la presente política se describen el mandato y las ventajas comparativas del PMA, y se expone claramente la función central que este desempeña en la esfera de la reducción y gestión del riesgo de catástrofes que afectan a la seguridad alimentaria. La política contiene los principios que deben guiar la labor del PMA en la reducción del riesgo de catástrofes y un conjunto claro de prioridades para mejorar la calidad y la eficacia de sus programas y asociaciones destinados a apoyar a las personas más vulnerables y más afectadas por la inseguridad alimentaria.

Aunque la política se centra primordialmente en la reducción del riesgo de catástrofes naturales, muchos de sus principios son igualmente aplicables a las catástrofes provocadas por el ser humano y a situaciones de emergencia complejas.

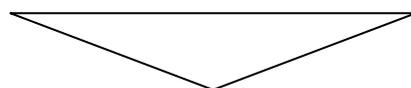
Este documento viene a sustituir los documentos titulados “Política del PMA en materia de reducción del riesgo de catástrofes” (WFP/EB.1/2009/5-B) y “Mitigación de los efectos de las catástrofes: enfoque estratégico” (WFP/EB.1/2000/4-A).

La política se basa en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, la política de gestión de los riesgos institucionales del Programa Mundial de Alimentos (WFP/EB.2/2005/5-E/1), la política del PMA en materia de género (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1) y el documento titulado “El cambio climático y el hambre: hacia una política del PMA en materia de cambio climático” (WFP/EB.A/2011/5-F), en el que se describe el nuevo enfoque del Programa con respecto a cómo influye el cambio climático en el hambre.

La política se ha elaborado en estrecha consulta con la Junta. En ella se han incorporado los resultados de evaluaciones y exámenes recientes, y se han tenido en cuenta las políticas de los principales asociados del PMA, incluidos los donantes¹, las organizaciones no gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas, así como el diálogo mundial más amplio sobre la reducción del riesgo de catástrofes.

La política irá acompañada de un plan de acción para su puesta en práctica y seguimiento, y para la elaboración de informes al respecto. Se está elaborando, de conformidad con la presente política, un marco operacional específico dedicado a las actividades del PMA de preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta aprueba la “Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes: Fomentar la seguridad alimentaria y la capacidad de resistencia” (WFP/EB.2/2011/4-A), reiterando el compromiso del PMA con la protección de la vida y los medios de subsistencia de los hogares más expuestos a la inseguridad alimentaria y con la prevención del hambre y la malnutrición. La Junta espera con interés la elaboración de un plan de acción en apoyo de la aplicación de la política.

¹ Entre las políticas de donantes consultadas cabe mencionar las siguientes: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID). 2011. *Saving Lives, Preventing Suffering and Building Resilience: The UK Government’s Humanitarian Policy*, Londres; Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional (AusAID). 2009. *Investing in a Safer Future: A Disaster Risk Reduction Policy for the Australian Aid Program*, Canberra; DFID. 2006. *Reducing the Risk of Disasters – Helping to Achieve Sustainable Poverty Reduction in a Vulnerable World: A DFID Policy Paper*, Londres; Comisión Europea (CE). 2009: “Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano”, Bruselas; CE. 2009. “Estrategia de la Unión Europea (UE) en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo”, Bruselas; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 2011. *USAID Policy Framework: 2011-2015*, Washington D. C.; Oficina de los Estados Unidos de asistencia en caso de desastres de la USAID. 2009. “Disaster Risk Reduction” en *Office of United States Foreign Disaster Assistance: Annual Report for Fiscal Year 2009*, págs. 101-131, Washington D. C., y USAID. 2006. *Office of Food for Peace Strategic Plan 2006-2010*, Washington D. C.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2011 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

JUSTIFICACIÓN

1. Las catástrofes naturales y provocadas por el ser humano son una de las principales causas del hambre y afectan a todas las dimensiones de la seguridad alimentaria, entre ellas el acceso físico y económico a los alimentos, la disponibilidad y la estabilidad de los suministros y la nutrición². Si no se realizan esfuerzos serios por abordar los riesgos de catástrofes, estos se convertirán en un obstáculo cada vez mayor para el desarrollo sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³.
2. Cada vez hay más datos empíricos que demuestran la existencia de una correlación directa entre el riesgo de catástrofes, la pobreza y la inseguridad alimentaria. Las pérdidas ocasionadas por las catástrofes son más acusadas en las comunidades y los hogares pobres y tienen repercusiones a largo plazo en la seguridad alimentaria, la salud, la educación y otras facetas fundamentales del bienestar humano⁴.
3. Las personas que sufren inseguridad alimentaria, la mayoría de las cuales vive en zonas frágiles y expuestas al riesgo de catástrofes naturales, son las menos capaces de hacer frente a las crisis⁵. La exposición a un alto índice de riesgo de catástrofes y la falta de capacidad para gestionar estos riesgos, agravadas por otros factores como el escaso acceso a los mercados y a oportunidades de generación de ingresos, atrapan a los hogares pobres en un ciclo de inseguridad alimentaria y pobreza que, cuando se produce una catástrofe, puede convertirse rápidamente en crisis alimentaria.
4. Cuando resultan afectados por catástrofes, los hogares aquejados de inseguridad alimentaria recurren a menudo a estrategias de supervivencia perjudiciales, como reducir la calidad de los alimentos y su consumo, sacar a los niños de la escuela, reducir los gastos en atención sanitaria y educación, dedicarse a prácticas ambientales dañinas, vender los activos productivos y, como último recurso, migrar. Estos hogares, además, prefieren asumir los menores riesgos posibles, lo que limita su capacidad para dotarse de medios de subsistencia y para diversificarlos, reduce las posibilidades de ingresos futuros y ralentiza el proceso de recuperación después de una catástrofe⁶.
5. Los efectos de una sequía o una inundación pueden multiplicarse notablemente en los ecosistemas degradados e, incluso en crisis de poca intensidad, producir un gran impacto en los medios de subsistencia, especialmente en los hogares más pobres y que sufren mayor inseguridad alimentaria. Solo en África, 650 millones de personas dependen de la agricultura de secano en entornos afectados por la escasez de agua, la degradación de los

² De Haen, H. y Hemrich, G. 2007: "The Economics of Natural Disasters: Implications and Challenges for Food Security", *Agric. Econ.*, 37(s1): 31-45.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004: *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development: A Global Report*. Nueva York.

⁴ Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres (UNISDR). 2011. *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011*. Ginebra.

⁵ De Haen, H. y Hemrich, G. 2007: "The Economics of Natural Disasters: Implications and Challenges for Food Security", *Agric. Econ.*, 37(s1): 31-45; Pelham, L.; Clay, E. y Braunholz, T. 2011. *Natural Disasters: What is the Role of Social Safety Nets?* Estudios de discusión sobre el tema de protección social, núm. 1102. Washington D. C.: Banco Mundial, y Vakis, R.; Kruger, D. y Mason, A. 2004. *Shocks and Coffee: Lessons from Nicaragua*. Estudios de discusión sobre el tema de protección social, Washington D. C. Banco Mundial.

⁶ Vakis, R. 2006. *Complementing Natural Disaster Management: The Role of Social Protection*. Estudios de discusión sobre el tema de protección social, núm. 0543. Washington D. C. Banco Mundial.

suelos, las sequías e inundaciones recurrentes y la inestabilidad meteorológica⁷. El cambio climático y la creciente escasez de recursos agravarán la vulnerabilidad a las catástrofes en esos entornos.

6. En los países frágiles, los conflictos, la inestabilidad política y la debilidad de las instituciones agravan aún más el impacto de la inseguridad alimentaria y las catástrofes. La destrucción de infraestructuras, entre otras carreteras, y el desgaste de las instituciones en las zonas afectadas por conflictos inciden en la vida, los medios de subsistencia, los mecanismos oficiales y tradicionales de protección social, los sistemas de distribución de alimentos y el acceso a los mercados, todo lo cual lleva a un aumento del riesgo de hambre⁸.
7. Las catástrofes tienen un impacto considerable sobre la nutrición, tanto inmediatamente después de su aparición como a largo plazo. Por ejemplo, ciertos estudios realizados en Bangladesh muestran un aumento de las tasas de emaciación y retraso del crecimiento entre los niños en edad preescolar después de haberse producido una inundación, debido a la reducción del acceso a los alimentos, el aumento de las dificultades para dispensar una atención adecuada y una mayor exposición a los contaminantes⁹. Otros estudios destacan que más del 20% de las variaciones de estatura en los países en desarrollo está determinado por factores ambientales, en particular la sequía¹⁰.

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2008. “Desafíos respecto de la ordenación sostenible de la tierra para la seguridad alimentaria en África”. 25ª Conferencia Regional para África, documento informativo núm. 5. Roma.

⁸ Teodosijevic, S. 2003. *Armed conflicts and food security*. Documento de debate de la Dirección de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA), núm. 03-11. FAO, Roma.

⁹ Del Ninno, C.; Dorosh, P. A. y Smith, L. C. (2003). “Public policy, markets and household coping strategies in Bangladesh: Avoiding a food security crisis following the 1998 floods”. *World Development* 31(7): 1221-1238.

¹⁰ Silventoinen, K. 2003. “Determinants of variation in adult body height”. *Journal of Biosocial Sciences*. 35: 263-285.

Impacto de la sequía sobre la nutrición¹¹

La sequía tiene repercusiones graves en la variedad del régimen alimentario y reduce el consumo general de alimentos. Algunos ejemplos del impacto de la sequía sobre la nutrición son los siguientes:

- En Zambia, los niños nacidos en condiciones de sequía tienen hasta un 12% más probabilidades de tener una estatura y un peso inferiores a la media en comparación con los nacidos en años en que no se producen crisis.
- En Etiopía, los niños nacidos durante una catástrofe tienen un 35,5% más probabilidades de verse afectados por la malnutrición y un 41% más probabilidades de sufrir retraso del crecimiento.
- En el Níger, independientemente del lugar de nacimiento, los niños nacidos durante un período de sequía tienen el doble de probabilidades de sufrir malnutrición entre el primero y el segundo año de edad.

8. También hay argumentos económicos apremiantes que justifican invertir en la reducción del riesgo de catástrofes con el fin de proteger los buenos resultados conseguidos por la labor de desarrollo, prevenir emergencias humanitarias y fortalecer la capacidad de resistencia a emergencias futuras y al cambio climático.
9. La reducción del riesgo de catástrofes ofrece una buena relación costo-eficacia y a menudo es la mejor manera de optimizar el uso de los recursos. En el examen de las intervenciones de asistencia humanitaria de emergencia, se calcula que una libra esterlina invertida en prevención permite ahorrar cuatro libras a la hora de llevar a cabo una intervención, y se advierte que lo invertido durante años puede desaparecer si no se presta atención a la reducción de riesgos¹².
10. El PMA enfoca la reducción y gestión del riesgo de catástrofes desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional. En las regiones del mundo donde se combinan la inseguridad alimentaria, la malnutrición, la pobreza y el riesgo de catástrofes, el PMA es un importante asociado de los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las comunidades, y presta apoyo a las iniciativas de todos ellos para reducir el riesgo de catástrofes mediante un conjunto bien orientado de herramientas y estrategias de asistencia alimentaria que van desde la alerta temprana en materia de seguridad alimentaria hasta el análisis de la vulnerabilidad, pasando por intervenciones de emergencia y recuperación y actividades de fomento de la capacidad de resistencia.

¹¹ Los datos se han extraído de: i) Gitau, R.; Makasa, M.; Kasonka, L.; Sinkala, M.; Chintu, C.; Tomkins, A., y Fileau, S. 2005. "Maternal Micronutrient Status and Decreased Growth of Zambian Infants Born during and after the maize price Increases resulting from the southern African drought of 2001-2002". *Public Health Nutrition*, 8(7): 837-843; ii) Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). 2007: *IPCC Fourth Assessment Report*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press; iii) Silventoinen, K. 2003. "Determinants of Variation in Adult Body Height". *Journal of Biosocial Sciences*, 35: 263-285, y Fuentes, R., y Seck, P. 2007. *The Short-Term and Long-Term Human Development Effects of Climate-Related Shocks: some Empirical Evidence*. Nueva York, PNUD.

¹² "Humanitarian Emergency Response Review". 2011, estudio encargado por el Secretario de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, e informe anual de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR). 2008.

FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA

11. El vínculo entre la inseguridad alimentaria y las catástrofes naturales y la importancia de prepararse para intervenir en caso de catástrofes, de prevenirlas y de mitigar sus efectos son fundamentales para el cometido del PMA. Tanto en un contexto de emergencia como en un contexto de desarrollo, el objetivo global de la asistencia del PMA es fomentar la capacidad de resistencia y la autosuficiencia de las poblaciones más aquejadas de inseguridad alimentaria¹³.
12. Según la Declaración sobre el cometido del PMA y su Estatuto, el Programa tiene por objetivo *“contribuir a la transición del socorro de urgencia al desarrollo apoyando prioritariamente la prevención y preparación para casos de catástrofe y la mitigación de los efectos de las mismas”*, esto es, tres de los elementos centrales de la reducción del riesgo de catástrofes¹⁴.
13. En el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, se vuelve a hacer hincapié en el cometido del Programa relativo a la prevención del hambre. El Objetivo Estratégico 2 —Prevenir el hambre aguda e invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos— incluye dos metas:
 - Meta 1: Promover y fortalecer la capacidad de los gobiernos para prepararse a hacer frente a situaciones de hambre aguda provocadas por catástrofes, evaluarlas e intervenir en consecuencia.
 - Meta 2: Promover y fortalecer la resiliencia de las comunidades ante las crisis, y en especial su capacidad de adaptación al cambio climático, mediante programas de protección social o creación de activos.
14. También son importantes los otros Objetivos Estratégicos del PMA:
 - El Objetivo Estratégico 1 —Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias— centra las iniciativas del Programa en reducir al mínimo el impacto inmediato de las catástrofes en las poblaciones que sufren inseguridad alimentaria, para evitar las peores consecuencias posibles.
 - El Objetivo Estratégico 3 —Reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición— prevé la prestación de apoyo para reconstruir los activos e infraestructuras críticos, como los medios de subsistencia, a fin de mejorar el acceso a los alimentos, a menudo con el propósito de reducir los riesgos y asegurar que dichos activos soporten el impacto de futuras catástrofes.
 - El Objetivo Estratégico 4 —Reducir el hambre crónica y la desnutrición— incluye iniciativas encaminadas a reducir el impacto duradero de las catástrofes, en especial en los niños, centrandó la atención en mejorar el estado nutricional de la población aquejada de inseguridad alimentaria.

¹³ Declaración sobre el cometido del PMA, disponible en inglés en la dirección siguiente: <http://www.wfp.org/about/mission-statement>.

¹⁴ En la terminología sobre la reducción del riesgo de catástrofes de la UNISDR, “mitigación” se refiere a “la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines”, mientras que, en el contexto del cambio climático, el término se refiere a los esfuerzos por aminorar el cambio climático reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero.

- El Objetivo Estratégico 5 —Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales— incluye iniciativas para mejorar las capacidades de los gobiernos en las esferas del análisis de la seguridad alimentaria, la alerta temprana, la logística, la reducción y gestión del riesgo de catástrofes que afectan a la seguridad alimentaria y la preparación para la pronta intervención en emergencias.
15. En 2005, gracias al Marco de Acción de Hyogo, la comunidad internacional incluyó la reducción del riesgo de catástrofes entre sus prioridades. Mediante el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, las actividades del Programa se alinearon con este marco.
 16. La reducción del riesgo de catástrofes es una disciplina transversal que enlaza la intervención de emergencia, la recuperación y el desarrollo. Este aspecto se reconoce en el examen de las categorías de programas, en el que se destaca que muchas operaciones de socorro y recuperación constituyen oportunidades excepcionales, más o menos estructuradas, de ayudar a las comunidades y las instituciones locales a fomentar su propia capacidad de resistencia y otras capacidades que les permitan hacer frente a las crisis¹⁵. En el examen de las categorías de programas también se destacan tres prioridades para los programas de desarrollo del PMA, que apoyan directamente la reducción del riesgo de catástrofes para los hogares aquejados de inseguridad alimentaria: i) mitigar los efectos de las catástrofes naturales recurrentes en las zonas vulnerables; ii) ayudar a las familias pobres a obtener y conservar los activos, y iii) ayudar a los hogares que dependen de unos recursos naturales degradados a evolucionar hacia unos medios de subsistencia más sostenibles, mejorar la productividad y evitar una mayor degradación de los recursos naturales¹⁶.

El Marco de Acción de Hyogo y la seguridad alimentaria

En el Marco de Acción de Hyogo se reconoce expresamente la necesidad de “promover la seguridad alimentaria como factor importante para asegurar la resiliencia de las comunidades ante las amenazas, particularmente en las zonas expuestas a las sequías, las inundaciones, los ciclones y otros peligros que pueden socavar los medios de subsistencia agrícolas”¹⁷.

El PMA centra sus actividades de reducción y gestión del riesgo de catástrofes primordialmente en apoyar tres de las prioridades del Marco de Acción de Hyogo, en esferas relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición: Prioridad 2: “Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana”; Prioridad 4: “Reducir los factores de riesgo subyacentes”, y Prioridad 5: “Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel”.

DEFINICIONES Y CONCEPTOS

17. El concepto de gestión del riesgo de catástrofes no es nuevo, sino que fue tomando cuerpo en la última década en torno a la noción general de reducción del riesgo de catástrofes. Mientras que anteriormente los esfuerzos se dedicaban a la preparación para la

¹⁵ Documento titulado “Examen de las categorías de programas” (WFP/EB.A/2010/11/Rev.1).

¹⁶ Estatuto, Reglamento General, Reglamento Financiero y Reglamento de la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos, edición de noviembre de 2010.

¹⁷ Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015.

pronta intervención en casos de catástrofes, la mitigación de los efectos, la intervención y la recuperación como distintos elementos de un mismo ciclo, la reducción del riesgo de catástrofes reúne la preparación para la pronta intervención, la mitigación de los efectos y la prevención de catástrofes.

18. La reducción y gestión del riesgo de catástrofes (o desastres) se define como “El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos”¹⁸.
19. La gestión del riesgo de catástrofes (o desastres) se define como “El proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre”¹⁸.
20. El PMA sitúa sus actividades de reducción y gestión del riesgo de catástrofes en el contexto de iniciativas más amplias de fortalecimiento de la capacidad de resistencia para prestar apoyo a las personas, comunidades y países más vulnerables. La resiliencia (o capacidad de resistencia) es “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”¹⁸.
21. En el caso del PMA, fomentar la capacidad de resistencia tiene que ver con la mejora y el fortalecimiento de las capacidades, los medios de subsistencia y las oportunidades de las personas, comunidades y países más vulnerables y afectados por la inseguridad alimentaria, en unas circunstancias caracterizadas por riesgos cada vez mayores. El PMA contribuye al fomento de la capacidad de resistencia por medio de intervenciones que permiten satisfacer las necesidades inmediatas en materia de seguridad alimentaria y nutricional, a la vez que fortalece la capacidad de las personas y los países aquejados de inseguridad alimentaria para gestionar los riesgos futuros y resistir a los efectos perjudiciales de las catástrofes naturales y causadas por el hombre.

Conexión entre la reducción del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático

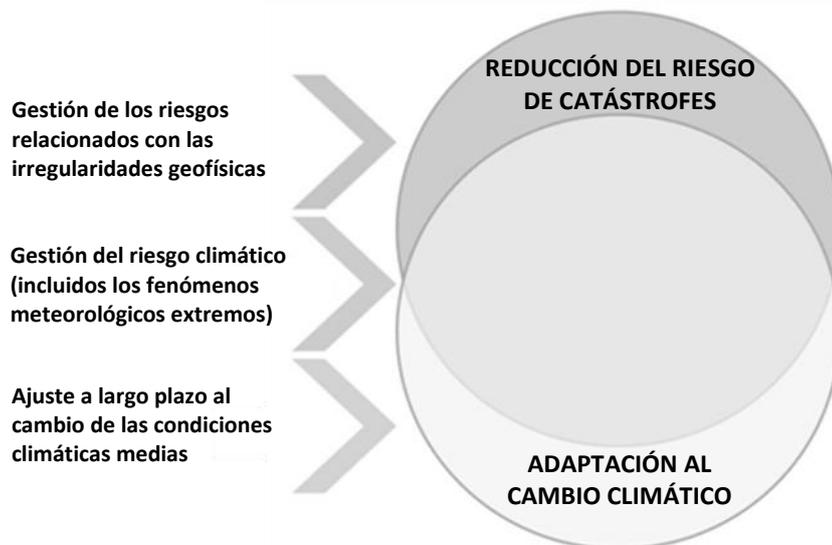
22. Hay pruebas crecientes de que el cambio climático elevará considerablemente el riesgo de inseguridad alimentaria y de desnutrición¹⁹. Dado que el cambio climático se materializará a menudo en un aumento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, la reducción del riesgo de catástrofes es un componente clave de las estrategias de adaptación. Por consiguiente, ayudar a los gobiernos y a las comunidades vulnerables y aquejadas de inseguridad alimentaria de modo que mejoren sus capacidades de gestión del riesgo de catástrofes es un objetivo del PMA que respalda las actividades tanto de reducción del riesgo de hambre como de adaptación al cambio climático.

¹⁸ UNISDR: *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*, 2009. Disponible en la dirección siguiente: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

¹⁹ Confalonieri, U. y Menne, B. 2007. Human Health, en M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden y C.E.Hanson, eds. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

23. En el documento del PMA de 2011 titulado “El cambio climático y el hambre: hacia una política del PMA en materia de cambio climático”, se hace hincapié en que la incorporación de los aspectos relativos al cambio climático y a la reducción del riesgo de catástrofes en las operaciones del PMA permitirá obtener resultados importantes de las inversiones efectuadas en cuanto a la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición, el aumento de la resistencia de los medios de subsistencia y la reducción de la necesidad de realizar intervenciones de ayuda humanitaria.

Figura 1: Ámbito común entre la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de catástrofes



Fuente: Adaptación a partir de Mitchell y van Aalst, 2008.

Perspectiva de género y reducción del riesgo de catástrofes

24. Los hombres y las mujeres se ven afectados por las catástrofes de manera diferente. En las sociedades poco equitativas, las mujeres son más vulnerables que los hombres a las catástrofes naturales debido a los roles de género establecidos socialmente y a conductas que afectan a su acceso a los recursos²⁰. También en las situaciones posteriores a una catástrofe las mujeres suelen ser más vulnerables, dado que se multiplica su labor como cuidadoras y, según demuestra la experiencia, su acceso a los recursos para la recuperación suele ser limitada²¹.
25. Según la política del PMA en materia de género (2009), la finalidad del Programa al respecto es crear un entorno propicio en el que el PMA pueda promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en el contexto de las políticas, los programas y las intervenciones que respaldan a los países asociados en la búsqueda de soluciones al problema del hambre y la malnutrición.

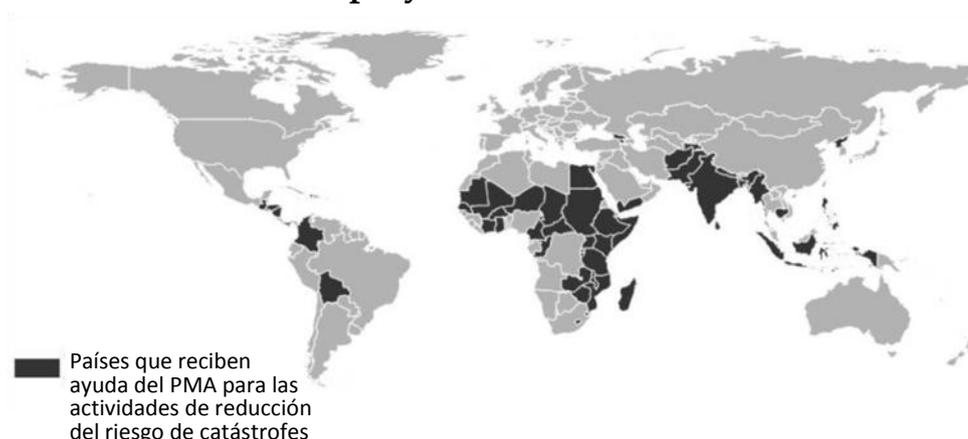
²⁰ Neumayer, E. y Pluemper, T. 2007. *The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002*. Disponible en la dirección siguiente: <http://ssrn.com/abstract=874965>.

²¹ UNISDR, PNUD y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). 2009. *Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive Policy and Practical Guidelines*. Ginebra. UNISDR.

VENTAJAS COMPARATIVAS DEL PMA

26. El enfoque del PMA con respecto a las actividades de reducción y gestión del riesgo de catástrofes se basa en un corpus de experiencia consolidada a lo largo de décadas de trabajo con los gobiernos y con las comunidades más afectadas por la inseguridad alimentaria para prepararse y responder a las catástrofes, fomentar su capacidad de resistencia y reducir el riesgo de que se produzcan catástrofes. Estas actividades son una parte importante de la labor del PMA sobre el terreno. Según los informes normalizados de los proyectos, el PMA y sus asociados llevaron a cabo actividades para hacer frente al riesgo de catástrofes en 58 de los 75 países (el 77%) donde el Programa realizó operaciones en 2010, actividades que representaron más de la mitad de los proyectos ejecutados por el organismo. Como resultado de todo ello, el PMA ha desarrollado una serie de ventajas comparativas y ha acumulado uno de los acervos de competencias técnicas más amplios entre las organizaciones que se dedican a nivel mundial a la reducción del riesgo de catástrofes relacionadas con la seguridad alimentaria, competencias que comprenden la alerta temprana en materia de seguridad alimentaria, el análisis de la vulnerabilidad, la respuesta ante emergencias y las actividades de recuperación, y el fortalecimiento de la capacidad de resistencia.

Figura 2: Reducción del riesgo de catástrofes en los proyectos del PMA – 2010



Fuente: Informe normalizados de los proyectos

27. El PMA ha desarrollado un conjunto específico de ventajas comparativas.

Análisis, seguimiento y alerta temprana en materia de seguridad alimentaria

28. *Análisis de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad.* El seguimiento de la seguridad alimentaria y la situación nutricional, el análisis de la vulnerabilidad y la comprensión de los medios de subsistencia en un contexto caracterizado por el riesgo de catástrofes son esferas de conocimientos indispensables para que el PMA logre cumplir su cometido. En estas esferas el Programa ha desarrollado competencias y ventajas comparativas a nivel mundial y nacional. En casi todos los países donde realiza operaciones, el PMA presta servicios y desarrolla las capacidades en materia de análisis de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad. Por ejemplo, en más de 25 países el Programa ayuda a los gobiernos a poner en práctica sistemas avanzados que permiten hacer el seguimiento de la seguridad alimentaria, la nutrición, los indicadores del mercado y los

peligros naturales, a fin de obtener análisis eficaces en los que sustentan las actividades de preparación para la pronta intervención, prevención y respuesta en casos de catástrofe.

29. **Análisis de peligros y alerta temprana.** En la labor de preparación para la pronta intervención en emergencias es indispensable disponer de sistemas eficaces de alerta temprana y análisis de peligros, que son dos esferas en las que el PMA cuenta con competencias básicas. Al mismo tiempo, el Programa respalda el desarrollo de sistemas de alerta temprana y análisis de peligros relacionados con la seguridad alimentaria en los planos nacional, regional y mundial. El PMA ha dirigido el establecimiento del Sistema de alerta humanitaria temprana (HEWSweb) del Comité Permanente entre Organismos (IASC), consistente en una plataforma común de sistemas de alerta temprana para la asistencia humanitaria mundial. Además, apoya la elaboración de sistemas de alerta temprana sobre seguridad alimentaria de ámbito subregional y nacional, en estrecha colaboración con instituciones nacionales y regionales como el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC).

Preparación para la pronta intervención, respuesta y recuperación en casos de emergencia

30. **Preparación para la pronta intervención en emergencias y planificación para imprevistos.** Las actividades del PMA en estas dos esferas son fundamentales para garantizar un adecuado nivel de preparación para intervenir ante catástrofes tanto naturales como causadas por el hombre y reducir su impacto sobre las poblaciones vulnerables. Gracias a esta competencia, el PMA se ha convertido en un actor de primera línea en la preparación para la pronta intervención en emergencias a nivel mundial; además, siempre que las condiciones lo permiten, el Programa transfiere conocimientos y capacidades a los gobiernos asociados. En Haití, por ejemplo, ayuda al Gobierno a estar adecuadamente preparado para intervenir con rapidez en casos de catástrofe mediante la concertación de acuerdos de disponibilidad inmediata con asociados y el establecimiento de depósitos preventivos de suministros y equipo. Gracias a estas iniciativas, en 2010 el Gobierno, el PMA y sus asociados estuvieron en condiciones de hacer frente con rapidez a los efectos del huracán Tomás y de la epidemia de cólera en el país.
31. **Respuesta ante emergencias.** El PMA es un importante agente de ayuda humanitaria a nivel mundial. Sus operaciones de emergencia contribuyen a reducir el impacto de las catástrofes en la seguridad alimentaria y nutricional y ayudan a las personas a comenzar a recuperarse de sus efectos. Siempre que es posible, estas actividades contribuyen a reducir el riesgo de que se produzcan catástrofes en el futuro.
32. **Recuperación y rehabilitación.** El PMA colabora con los gobiernos y las comunidades afectadas para respaldar iniciativas de recuperación relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional y encaminadas a fomentar la capacidad de resistencia y a reducir el impacto a largo plazo de las catástrofes. El Programa, por ejemplo, presta su apoyo a actividades que ayudan a restablecer la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia, rehabilitar la infraestructura y mejorar las capacidades de gestión de los riesgos. Otras actividades que reciben el apoyo del PMA, como las de alimentación escolar, contribuyen a atender las necesidades inmediatas de alimentos, ayudan a los niños a regresar a la escuela y restablecen la vida normal en las situaciones posteriores a las catástrofes. Durante el período de recuperación, el Programa también trata de asegurar las mejores sinergias posibles entre la asistencia alimentaria y otros programas sectoriales con el fin de promover la transición.

Fomento de la capacidad de resistencia y protección de la población más vulnerable

33. **Fomento de la capacidad de resistencia de las comunidades por medio de programas de asistencia alimentaria.** En 2010, el PMA prestó apoyo a más de 22,5 millones de personas en casi 10.000 de las comunidades más afectadas por la inseguridad alimentaria en el mundo, mejorando el acceso a los alimentos y reduciendo el riesgo mediante programas de alimentos para la creación de activos que permiten mejorar sus medios de subsistencia impulsando al mismo tiempo los procesos comunitarios. Con esos programas se respaldaron medidas dirigidas específicamente a fomentar la capacidad de resistencia mediante actividades, por ejemplo, de conservación del suelo y el agua, rehabilitación de la infraestructura productiva y capacitación de los miembros de las comunidades en gestión del riesgo de catástrofes y protección de los medios de subsistencia. Aunque se dispone de pocas evaluaciones del impacto, las existentes —como las realizadas en Etiopía y Kenya— evidencian que esas intervenciones generaron aumentos importantes de la seguridad alimentaria. En Bangladesh, el proyecto del PMA destinado a potenciar la capacidad de resistencia, ejecutado junto con el Gobierno y ONG asociadas, ha ayudado desde 2001 a 30.000 hogares aquejados de inseguridad alimentaria a elevar sus viviendas por encima de los niveles de inundación y ha brindado capacitación a 1,3 millones de mujeres en preparación para la pronta intervención en caso de catástrofes. Otras actividades, como el apoyo a la iniciativa “Compras en aras del progreso” y las compras locales, también ayudan a fortalecer la capacidad de resistencia al mejorar los medios de subsistencia.
34. **Mecanismos de protección social y redes de seguridad basadas en actividades productivas.** Los mecanismos de protección social y las redes de seguridad se consideran, cada vez en mayor medida, como importantes opciones y herramientas normativas para gestionar el riesgo de catástrofes naturales²² y apoyar la adaptación al cambio climático de una manera que favorezca a la población pobre²³. Si se diseñan correctamente, los programas de protección social y las redes de seguridad tienen el potencial no solo de proteger, sino también de promover considerablemente los medios de subsistencia de las poblaciones pobres²⁴. El PMA apoya el desarrollo y la puesta en práctica de redes de seguridad relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición, así como de mecanismos de protección social. En Uganda, por ejemplo, el PMA, en asociación con el Gobierno y con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), estableció el Programa de activos productivos de Karamoja, en cuyo ámbito la asistencia alimentaria se utilizaba para satisfacer las necesidades estacionales de alimentos, a la vez que se creaban activos productivos, como nuevas estructuras de recogida del agua de lluvia que permitían aumentar la disponibilidad de agua para la agricultura y la ganadería y reducir el impacto de la sequía.
35. **Actividades innovadoras de financiación y transferencia de riesgos y seguro contra la inseguridad alimentaria.** Trabajando con asociados, el PMA ayuda a los gobiernos y a las comunidades a desarrollar iniciativas de financiación y transferencia de riesgos y de seguro contra el riesgo encaminadas a reducir el riesgo de hambre y a proteger los medios de

²² Pelham, L.; Clay E., y Braunholz, T. 2011. Natural Disasters: What is the Role of Social Safety Nets?. Estudios de discusión sobre el tema de protección social, núm. 1102. Washington D. C. Banco Mundial.

²³ Newsham, A.; Davies, M., y Bene, C. 2011. Making Social Protection Work for Pro-Poor Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation. Documento de referencia. Brighton, Reino Unido. Instituto de Estudios sobre Desarrollo.

²⁴ Banco Mundial. 2011. Building Resilience and Opportunity: The World Bank’s Social Protection and Labor Strategy 2012-2022 Concept Note. Washington D. C.

subsistencia. En Etiopía el PMA, por medio del Proyecto de medios de subsistencia, evaluación temprana y protección, apoya al Gobierno en el establecimiento de un sistema que integra un mecanismo avanzado de alerta temprana y actividades de planificación para imprevistos que activan un fondo de contingencia proporcionado por el Banco Mundial y otros donantes para ampliar el Programa de protección social basado en actividades productivas (PSBAP) y proteger los medios de subsistencia contra la sequía. Otra intervención reciente, realizada en asociación con Oxfam América, es la “Iniciativa R4” para fomentar la capacidad de resistencia de las comunidades rurales que, con el apoyo de donantes habituales y del sector privado, integra la reducción del riesgo de catástrofes basada en las comunidades, programas de creación de activos, la transferencia de riesgos (utilizando, entre otras cosas, un mecanismo innovador de trabajo por seguro) y el fortalecimiento de los medios de subsistencia.

Desarrollo de la capacidad junto con instituciones nacionales y regionales

36. **Desarrollo de la capacidad nacional y diálogo sobre políticas.** El PMA colabora con los gobiernos para desarrollar la capacidad de reducción y gestión del riesgo de catástrofes en las esferas en las que posee una ventaja comparativa, como la prestación de asistencia humanitaria, la seguridad alimentaria y nutricional, la mejora de los medios de subsistencia, el análisis de la vulnerabilidad, la preparación para la pronta intervención en emergencias, la alerta temprana, la planificación para imprevistos y la logística de emergencia, la protección social, el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y el apoyo a la formulación de políticas y planes nacionales en los que se aborde el impacto del riesgo de catástrofes en el hambre y la malnutrición.
37. **Desarrollo de la capacidad regional y diálogo sobre políticas.** El PMA también colabora con instituciones regionales para desarrollar su capacidad de reducción y gestión del riesgo de catástrofes en las mismas esferas en las que posee una ventaja comparativa, ayudándolas a atender mejor a sus Estados miembros y a crear servicios y elaborar instrumentos a nivel regional, como sistemas de alerta temprana.
38. **Apoyo a las políticas y estrategias nacionales y regionales en materia de seguridad alimentaria y reducción del riesgo de catástrofes.** En los planos estratégico y normativo, el PMA contribuye a definir estrategias nacionales y regionales que tengan en cuenta los distintos tipos de riesgo y vulnerabilidad que se ciernen sobre la seguridad alimentaria, prestando apoyo a actividades de mejora de las capacidades nacionales y regionales en materia de reducción y gestión del riesgo de catástrofes.

Coordinación y liderazgo

39. **Coordinación interinstitucional y liderazgo.** El PMA desempeña funciones importantes a nivel interinstitucional en nombre y en apoyo del conjunto de la comunidad internacional. El PMA codirige el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria junto con la FAO y dirige los módulos de acción agrupada de logística y telecomunicaciones de emergencia. Además, copreside el Subgrupo de trabajo sobre preparación para la pronta intervención del IASC, cuyo fin es fortalecer y promover la preparación interinstitucional, la planificación para imprevistos y la alerta temprana en toda la comunidad humanitaria. Por último, a escala nacional el PMA desempeña un papel importante al dirigir la labor de reducción del riesgo de catástrofes dentro de los equipos de las Naciones Unidas en países como Bangladesh, El Salvador, Etiopía, Madagascar, Mozambique, el Sudán, Uganda y Zambia.

Lecciones aprendidas

Existe, especialmente entre los gobiernos nacionales, un amplio reconocimiento de que el PMA lleva años contribuyendo a fomentar las capacidades nacionales y locales en la esfera de la reducción y gestión del riesgo de catástrofes por medio de programas de desarrollo de la capacidad, fomento de la capacidad de resistencia y protección y mejora de los medios de subsistencia, así como de otras iniciativas destinadas a atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables y afectadas por la inseguridad alimentaria. Con todo, es preciso incrementar y sistematizar la base empírica necesaria para crear intervenciones cada vez más eficaces de reducción del riesgo de catástrofes en todo el PMA, puesto que el Programa aún no está en condiciones de ofrecer una relación detallada de los resultados y los efectos cualitativos conseguidos con la labor que realiza sobre el terreno.

A pesar de las limitaciones, la experiencia y las evaluaciones recientes proporcionan lecciones importantes para que el PMA mejore sus iniciativas de reducción del riesgo de catástrofes. Las recientes evaluaciones del impacto en Etiopía y Kenya, por ejemplo, demuestran que las intervenciones del Programa en apoyo de la ordenación de los recursos naturales, la rehabilitación de infraestructura y el logro de los objetivos de reducción del riesgo de catástrofes han contribuido a aumentar de forma sostenible la seguridad alimentaria de los hogares y comunidades y a respaldar el fomento de la capacidad de resistencia a largo plazo en zonas tradicionalmente aquejadas por déficit de alimentos²⁵.

Gracias a otras experiencias recientes extraídas de las operaciones y evaluaciones realizadas por el PMA en Etiopía, Ghana, Haití, Malawi, Nepal, el Níger, el Pakistán y la República Democrática Popular Lao también es posible determinar algunos de los requisitos necesarios para poner en práctica actividades de reducción del riesgo y fomento de la capacidad de resistencia que sean eficaces, así como algunos de los retos que estas comportan, entre los que cabe destacar los siguientes:

- ✓ El sentido de apropiación del gobierno nacional y las administraciones locales es indispensable para lograr buenos resultados en la reducción del riesgo de catástrofes; el PMA debe asegurarse de que su programación se ajuste y preste apoyo al contexto normativo nacional.
- ✓ Disponer a tiempo de recursos y asistencia técnica suficientes durante las fases de diseño y de ejecución de los programas es un factor clave para el éxito de las intervenciones del PMA.
- ✓ Forjar asociaciones más sólidas con organizaciones especializadas puede contribuir a aumentar la calidad y potenciar los efectos de ciertos programas del PMA, como los dedicados a respaldar el desarrollo de infraestructura y a realizar trabajos de ingeniería.
- ✓ Hay que dar a las intervenciones del PMA, especialmente cuando el objetivo es apoyar el restablecimiento de los recursos naturales, la magnitud y el marco temporal necesarios para lograr el impacto deseado.
- ✓ Los instrumentos analíticos y de programación del PMA deben tener cada vez más en cuenta la naturaleza cambiante de los riesgos de catástrofe y las complejas interacciones entre los factores determinantes de la inseguridad alimentaria, como la pobreza, la escasez de recursos, la degradación ambiental, la volatilidad de los precios y el cambio climático.
- ✓ Ya sea en contextos de emergencia, de transición o de desarrollo, los programas del PMA pueden ofrecer oportunidades para apoyar los esfuerzos que las comunidades vulnerables despliegan para proteger sus activos y medios de subsistencia, reducir los riesgos y fomentar la capacidad de resistencia ante crisis futuras.
- ✓ Algunas emergencias recientes en gran escala, como las ocurridas en Haití, el Níger y el Pakistán, han puesto de relieve la necesidad de seguir mejorando las capacidades del PMA en materia de gestión del riesgo de catástrofes y preparación para la pronta intervención en situaciones de emergencia aplicando un enfoque común a todo el Programa.

²⁵ Ngigi, S.; Wanjiku, M.; Wambua, F.; Karuti, S.; Home, P., y Njigua, J. 2011. FFA Impact Evaluation: Food for Assets Project PRRO 10666. Kenya Rainwater Association. Nairobi, Kenya. PMA. 2005. Report on the Cost-Benefit Analysis and Impact Evaluation of Soil and Water Conservation and Forestry Measures. Addis Abeba, Etiopía. PNUD. 2007. "Informe 2007/2008 – La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido". Nueva York, Estados Unidos de América.

ASOCIACIONES

40. La aptitud de los países y comunidades para gestionar los riesgos depende de una serie de factores coyunturales. La función del PMA consiste en contribuir a los esfuerzos nacionales y locales para reducir el impacto de las catástrofes en la seguridad alimentaria y la situación nutricional, aprovechando sus ventajas comparativas para prestar apoyo a los gobiernos y a las comunidades aquejadas de inseguridad alimentaria. Tanto en zonas propensas a las catástrofes naturales como en Estados frágiles, el PMA solo puede desempeñar esa función forjando asociaciones sólidas —y trabajando en el marco de las mismas— con un amplio conjunto de interlocutores, como gobiernos nacionales, instituciones regionales, organismos de las Naciones Unidas, ONG y otros agentes humanitarios y de desarrollo, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación y el sector privado.
41. Los gobiernos nacionales son los principales responsables de reducir el riesgo de catástrofes y los asociados más importantes del PMA. Así pues, el Programa colabora con el gobierno en cada uno de los países donde trabaja para reducir el hambre y la malnutrición. En casi todos estos países se incluyen actividades para fomentar las capacidades del gobierno, basándose en las prioridades y necesidades nacionales.
42. El PMA desempeña un papel importante en todo el sistema de las Naciones Unidas por lo que concierne a la reducción del riesgo de catástrofes, haciendo hincapié en la prestación de asistencia alimentaria, la preparación para la pronta intervención en caso de emergencias y el análisis de la vulnerabilidad. Además de su función directiva en el IASC, el PMA es miembro activo del sistema de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) y trabaja en estrecho contacto con la Secretaría de la misma.
43. La colaboración con los otros organismos de las Naciones Unidas que tienen su sede en Roma es prioritario para el PMA. En 2009, en el marco de su asociación para la gestión del riesgo de catástrofes, el PMA, la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) adoptaron un marco conceptual común de reducción y gestión del riesgo de catástrofe basado en el Marco de Acción de Hyogo y en las definiciones elaboradas por la UNISDR. Esta colaboración se ha traducido en varias iniciativas (véase el recuadro).

Asociación de Roma para la gestión del riesgo de catástrofes

En el marco de su asociación para la gestión del riesgo de catástrofes, el PMA, la FAO y el FIDA exploran distintas formas de promover conjuntamente la mejora de la evaluación y reducción de los riesgos, la preparación para la pronta intervención y la alerta temprana, así como la intervención en caso de catástrofe y la rehabilitación, centrando la atención en la colaboración sobre el terreno en los países expuestos a la inseguridad alimentaria con un elevado índice de riesgo. A continuación se citan algunos ejemplos:

- En un seminario conjunto sobre la gestión del riesgo de catástrofes organizado por el PMA y la FAO a finales de 2010 se señalaron al menos nueve actividades conjuntas que se habían puesto en marcha en África oriental y meridional, así como una serie de oportunidades para intensificar la colaboración sobre el terreno. Actualmente el PMA y la FAO están estudiando el modo de repetir esta experiencia en otras regiones.
- El sistema de gestión de los riesgos meteorológicos establecido por el PMA y el FIDA favorece el acceso a mecanismos de gestión del riesgo innovadores, como los seguros contra los riesgos meteorológicos basados en índices, a fin de promover la seguridad alimentaria.
- El PMA también colabora con la FAO y otros asociados, mediante la iniciativa a favor de una “Agricultura climáticamente inteligente”, en la formulación de métodos innovadores que combinan medidas de reducción del riesgo de catástrofes, adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos para la mejora de la seguridad alimentaria.

44. Recientemente el PMA ha suscrito memorandos de entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Estos acuerdos están concebidos para aclarar las funciones de los respectivos organismos y su hegemonía en las distintas esferas de ventaja comparativa, y para ayudar a mejorar la eficacia de la colaboración sobre el terreno.
45. También se están fortaleciendo las asociaciones a escala regional. Los despachos regionales del PMA lideran iniciativas dirigidas a forjar asociaciones con entidades como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, la SADC, el CILSS y el SICA, con el fin de mejorar las actividades de reducción del riesgo de catástrofes relacionadas con la seguridad alimentaria, alerta temprana y preparación para la pronta intervención en emergencias.
46. Intensificar la colaboración con las ONG constituye otra de las prioridades del PMA. En 2010 el Programa colaboró, en el marco de 162 proyectos realizados en 66 países de todo el mundo, con casi 2.000 ONG, de las cuales casi el 90% eran ONG locales u organizaciones de base comunitaria. Las ONG asociadas aportan una capacidad técnica fundamental, contribuyen al aprendizaje y el intercambio de conocimientos, facilitan recursos y promueven las relaciones con las comunidades.
47. Por último, el PMA está fortaleciendo una serie de asociaciones para respaldar el aprendizaje y la elaboración de mejores prácticas e innovaciones, por medio de la colaboración con institutos y centros de investigación de gran prestigio, como el Instituto para el Desarrollo de Ultramar, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, el Instituto Internacional para el Clima y la Sociedad de la Universidad de

Columbia y el Hadley Centre del Met Office del Reino Unido. En colaboración con la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el PMA también está creando un centro virtual de conocimientos sobre seguridad alimentaria y reducción del riesgo de catástrofes que simplificará el intercambio de conocimientos y capacidades y promoverá la mejora de los programas de reducción del riesgo de catástrofes relacionados con la seguridad alimentaria.

PRINCIPIOS DEL APOYO PRESTADO POR EL PMA A LAS ACTIVIDADES DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE CATÁSTROFES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

48. Basándose en las lecciones derivadas de la experiencia del PMA, en sus ventajas comparativas, en el carácter cambiante de los riesgos relacionados con el hambre y en las mejores prácticas en materia de reducción del riesgo de catástrofes, la presente política define una serie de principios por los que se regirán las actividades de reducción del riesgo de catástrofes del PMA en el futuro, los cuales se exponen a continuación.
49. El PMA centra sus iniciativas de reducción del riesgo de catástrofes en su cometido de prestar asistencia alimentaria y en sus ventajas comparativas, dirigiéndose a los hogares y países más vulnerables cuyas capacidades de supervivencia y adaptación son insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de la población durante las catástrofes y después de que estas se producen.
50. El PMA realiza sistemáticamente el mejor análisis posible de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad para determinar la manera más eficaz de combatir el hambre y la malnutrición. Selecciona los instrumentos más eficaces para obtener los efectos previstos en la esfera de la reducción del riesgo de catástrofes, tanto si se trata de instrumentos condicionales como incondicionales, del suministro de productos alimenticios, de transferencias de efectivo o distribución de cupones, del desarrollo de capacidades o servicios, u otras instrumentos de asistencia alimentaria.
51. El PMA debe seguir invirtiendo en la preparación para la pronta intervención en emergencias con el fin de aumentar al máximo la eficacia de sus actividades de respuesta en esas situaciones. Esta labor conlleva cada vez más tener que desarrollar las capacidades nacionales y regionales de preparación para la pronta intervención y respuesta a las crisis alimentarias, y garantizar la preparación interinstitucional ante las emergencias humanitarias.
52. El PMA ayuda a los gobiernos en la elaboración de políticas, planes y programas nacionales para la reducción del riesgo de catástrofes relacionadas con la seguridad alimentaria, entre otros medios realizando actividades de fomento de las capacidades. Las estrategias nacionales y las actividades en los países del PMA deben elaborarse de tal forma que apoyen las políticas y planes nacionales, reflejen la coyuntura nacional y local y estén alineadas con los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y los procesos de evaluación común de los países.
53. El apoyo prestado por el PMA para reducir el riesgo de catástrofes relacionadas con la seguridad alimentaria y fomentar la capacidad de resistencia debe tener en cuenta el creciente impacto del cambio climático, los conflictos y otros factores que determinan la inseguridad alimentaria, y debe prestar una especial atención a las mujeres y los niños.

54. El PMA promueve asociaciones para respaldar el logro de efectos en materia de seguridad alimentaria y nutricional, así como de fomento de la capacidad de resistencia, contando para ello con un amplio espectro de interlocutores, como gobiernos, comunidades vulnerables, organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, ONG, institutos de investigación y el sector privado. De esta forma el Programa puede aprovechar las respectivas ventajas comparativas y participa en iniciativas más amplias encaminadas a aumentar la capacidad de resistencia, de ser posible junto con asociados y otros agentes, contribuyendo al logro de resultados duraderos.
55. El PMA atribuye gran importancia a los métodos participativos para reducir el riesgo de catástrofes a todos los niveles, colaborando con los gobiernos, los asociados y las comunidades en la promoción de vínculos efectivos entre los planes y prioridades del gobierno nacional, las administraciones locales y las comunidades.
56. El Programa trata de generar efectos múltiples por medio de sus programas y lograr con ellos el máximo impacto y la mayor sostenibilidad integrando los principios de la reducción del riesgo de catástrofes en todas las fases de la programación y detectando las oportunidades de reducir esos riesgos a la vez que mejora la seguridad alimentaria.
57. El PMA debe determinar con claridad los efectos previstos, la magnitud y el marco temporal de sus programas, para cerciorarse de que estén concebidos de modo que con ellos se logren resultados efectivos.
58. Al diseñar programas que respaldan los objetivos nacionales, el PMA debe siempre considerar la posibilidad de dar con intervenciones e instrumentos alternativos y complementarios, y debe aprovechar las oportunidades que se le presentan de integrar las distintas actividades.
59. El PMA debe garantizar una asistencia técnica adecuada tanto para la elaboración como para la ejecución de los programas, en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, así como con asociados clave como la FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PNUD. Cuando esto no sea posible, el PMA tendrá en cuenta instrumentos alternativos de asistencia alimentaria, cuya solidez técnica pueda garantizarse.
60. El PMA debe velar por que hombres y mujeres participen por igual en las evaluaciones de la vulnerabilidad y en la determinación de las prioridades y el diseño de proyectos. En estrecha colaboración con sus asociados, el PMA aprovechará las habilidades y los conocimientos de las mujeres en esferas tales como la gestión de los recursos naturales o las redes sociales, con el fin de potenciar al máximo las iniciativas de fomento de la capacidad de resistencia. Además, el Programa se asegurará de que las cargas y las oportunidades creadas en los programas sean equitativas y adecuadas.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA

61. El PMA tiene ya consolidada una considerable capacidad interna de reducción del riesgo de catástrofes en relación con la asistencia alimentaria. Con todo, a medida que los riesgos de catástrofes que pueden incidir en el hambre adquieren mayor complejidad y que el PMA continúa su proceso de transformación para convertirse en un organismo de asistencia alimentaria, es preciso mejorar la capacidad en algunas esferas estratégicas y técnicas. Para aplicar la presente política, el PMA centrará su atención en las siguientes prioridades, de conformidad con el Plan Estratégico:

- i) Mejora de las capacidades y de la eficacia de los mecanismos de preparación para la pronta intervención en casos de emergencia, tanto del PMA como del sistema de ayuda humanitaria en general, incluidos los sistemas de apoyo interinstitucionales.
- ii) Intensificación de las actividades del PMA de desarrollo de las capacidades, así como del apoyo que presta a la formulación de políticas, en el ámbito de la gestión del riesgo de catástrofes en relación con la seguridad alimentaria, centrandó la atención en las instituciones mundiales, regionales y nacionales (en particular las dedicadas a la seguridad alimentaria, la gestión de catástrofes, la protección social y esferas afines), así como en las organizaciones asociadas.
- iii) Mejora de la capacidad del PMA para analizar la conexión entre los riesgos de catástrofe, el hambre y otros factores constantes de la inseguridad alimentaria en los planos nacional y mundial, incluyendo el impacto de la variabilidad y el cambio climáticos y de los conflictos.
- iv) Mejora de la calidad y aumento del impacto de las actividades del PMA para incrementar la capacidad de resistencia de las comunidades vulnerables y aquejadas de inseguridad alimentaria ante el riesgo de catástrofes, entre ellos los relacionados con el cambio climático —por medio de la creación de activos, la protección social, la adaptación al cambio climático, las compras locales y otros instrumentos de asistencia alimentaria.
- v) Consolidación de las asociaciones indispensables para mejorar el diseño y ejecución de los programas y garantizar un aprendizaje continuo y la elaboración de mejores prácticas, junto con la FAO, el FIDA, el PNUD, otras organizaciones de las Naciones Unidas, ONG, organizaciones de la sociedad civil, agentes nacionales e institutos de investigación.
- vi) Mejora del seguimiento y la evaluación del impacto y la eficacia en función de los costos de las actividades del PMA de reducción del riesgo de catástrofes, incluidas las actividades de fomento de la capacidad de resistencia y los sistemas de preparación para la pronta intervención en casos de emergencia.

CONSIDERACIONES FINANCIERAS Y DE RECURSOS

62. Los programas del PMA ya están concebidos en gran medida para obtener resultados en el ámbito de la reducción del riesgo de catástrofes, y esas actividades están presupuestadas en el programa de trabajo vigente y se han incorporado en el Plan de Gestión.
63. Sin embargo, se requieren recursos adicionales para los servicios y sistemas de apoyo, el fomento de las capacidades y las iniciativas para mejorar la calidad de los programas. Se necesitan, por ejemplo, recursos extrapresupuestarios en las esferas de: i) la reducción del riesgo de catástrofes y el fomento de la capacidad de resistencia, y ii) la preparación para la pronta intervención en emergencias. Estos dos temas figuran en el Plan de Gestión para 2012 como esferas prioritarias para la inversión de recursos extrapresupuestarios.
64. También se necesitan recursos para respaldar el fomento de la capacidad del PMA relativa a la reducción del riesgo de catástrofes en las esferas prioritarias indicadas en el párrafo anterior. Estas inversiones adicionales, cuya cuantía se estima entre 5 y 6 millones de dólares EE.UU. anuales durante cuatro años, se coordinarán con arreglo a un plan de actuación específico para el fomento de la capacidad institucional de reducción del riesgo de catástrofes dirigido por la Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias, y se incorporarán en el Plan de Gestión del PMA.

65. En el Plan de Gestión también se contemplan iniciativas tendentes a mejorar la preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias, que se están coordinando dentro del proyecto creado a tales efectos para el que también se está elaborando un plan de acción específico.
66. Globalmente, estas iniciativas se plasmarán en última instancia en un conjunto más rentable y sostenible de actividades de programas realizadas por el PMA.

CONCLUSIONES

67. En el centro de las preocupaciones del PMA se encuentran las personas más vulnerables y aquejadas de mayor inseguridad alimentaria y nutricional: las que suelen vivir en las zonas más marginales y de mayor riesgo en los países propensos a sufrir catástrofes. Estos fenómenos afectan gravemente a la vida y los medios de subsistencia de estas poblaciones vulnerables, socavando sus frágiles logros de desarrollo y condenándolas a una lucha constante por la supervivencia.
68. La reducción del riesgo de catástrofes al que están expuestas estas poblaciones ocupa un lugar central en el cometido y el mandato del PMA. Su política de reducción del riesgo de catástrofes hace hincapié, por lo tanto, en aumentar la capacidad de resistencia garantizando la seguridad alimentaria de las personas más vulnerables, reduciendo al mismo tiempo el riesgo de que sufran catástrofes y protegiendo y mejorando sus medios de subsistencia.
69. Dado que el cambio climático, el crecimiento demográfico y la degradación del medio ambiente incrementan el riesgo de catástrofes, esta política ofrece una base para que el PMA colabore con los gobiernos y con las comunidades aquejadas de inseguridad alimentaria a fin de reforzar su capacidad en general y de fomentar su capacidad de resistencia contra los riesgos de catástrofes que afectan a la seguridad alimentaria y la nutrición.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AusAID	Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional
CE	Comisión Europea
CILSS	Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
ESA	Dirección de Economía del Desarrollo Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
HEWSweb	Sistema de alerta humanitaria temprana
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PSBAP	Programa de protección social basado en actividades productivas
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNISDR	Secretaría de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional